DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 7 mars 1996 *

I mål C-118/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EEG-fördraget, från Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Italien, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Associazione Italiana per il World Wildlife Fund,

Ente Nazionale per la Protezione Animali,

Lega per l'Ambiente — Comitato Regionale,

Lega Anti Vivisezione — Delegazione Regionale,

Lega per l'Abolizione della Caccia,

Federnatura Veneto,

Italia Nostra — Sezione di Venezia,

och

Regione Veneto

* Rättegångsspråk: italienska.

angående tolkningen av artikel 9 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT nr L 103, s. 1),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden D.A.O. Edward samt domarna J.-P. Puissochet, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (referent) och P. Jann,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, genom advokaten A. Pavanini, Venedig,

— Federazione Italiana della Caccia, intervenient i målet vid den nationella domstolen, genom advokaten I. Gorlani, Brescia, och advokaten M. Thewes, Luxemburg,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom L. Gussetti och M. van der Woude, båda rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 14 september 1996 av: Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, företrädd av A. Pavanini, Federazione Italiana della Caccia, företrädd av I. Gorlani, M. Thewes och advokaten C. Lagier, Lyon, och kommissionen, företrädd av L. Gussetti och M. van der Woude,

och efter att den 26 oktober 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto har genom beslut av den 27 maj 1993, som har inkommit till domstolen den 21 april 1994, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt en fråga om tolkningen av artikel 9 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT nr L 103, s. 1, nedan kallat direktivet).

2 Denna fråga har uppkommit med anledning av att Associazione Italiana per il World Wildlife Fund och andra naturskyddsföreningar (nedan kallade klagandena) väckt talan mot Regione Veneto som stötts av Federazione Italiana della Caccia (nedan kallad Federcaccia) om ogiltigförklaring av den rättsakt som utfärdats av Regione Veneto den 21 juli 1992 om fastställande av allmänna jakttider för säsongen 1992/1993, på den grunden att särskilt direktivets principer åsidosatts.

3 Enligt artikel 5 a i direktivet är det allmänt förbjudet att döda eller fånga fåglar av alla de arter som förekommer naturligt i vilt tillstånd inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas (nedan kallade skyddade arter).

4 Det anges emellertid i artikel 7.1 i detta direktiv att de arter som är uppräknade i bilaga 2 får jagas i enlighet med nationell lagstiftning.

5 I övrigt får medlemsstaterna medge undantag från både de stränga föreskrifterna för jakten och andra begränsningar och förbud som anges i artiklarna 5, 6 och 8 i direktivet, av de anledningar som är uppräknade i artikel 9.1 a—c. Dessa anledningar är för det första hänsyn till människors hälsa och säkerhet, flygsäkerheten, för att förhindra allvarlig skada på jordbruket, för att skydda flora och fauna, för det andra för forsknings-och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel och för den uppfödning som krävs för detta, och för det tredje för att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.

6 Enligt punkt 2 i samma artikel skall i undantagen anges vilka arter som berörs, vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande, villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas, den myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem, och slutligen den kontroll som kommer att ske.

7 Enligt lydelsen av artikel 1.3 i den italienska lagen nr 157 av den 11 februari 1992 om skydd för varmblodig vild fauna och om jakt (*GURI* nr 46 av den 25 februari 1992, tillägg, s. 3, nedan kallad lag nr 157) skall vanliga regioner anta bestämmelser för skötseln och skyddet av alla arter av vild fauna i enlighet med denna lag, internationella konventioner och gemenskapsdirektiv. Genom artikel 1.4 i lag nr 157 är direktiv 79/409/EEG i sin helhet införlivat och genomfört på det sätt och inom de tidsgränser som föreskrivits i denna lag.

8 I artikel 18.1 i lag nr 157 anges bland de djurarter som får jagas även vissa fågelarter som inte förekommer i bilaga 2 till direktivet. I fråga om anpassningen av den inhemska rätten till gemenskapsrätten och internationell rätt avseende jakt

föreskrivs i punkt 3 i denna artikel att premiärministern, på förslag av den behöriga ministern och efter att ha hört det nationella institutet för vild fauna, får göra ändringar i förteckningen över arter som får jagas. Detta skall ske i enlighet med gällande gemenskapsrättsliga direktiv och tillträdda konventioner, och hänsyn skall tas till de olika arternas betydelse inom området. Slutligen följer det av punkt 4 i samma artikel att det åligger regionerna att i enlighet med bland annat punkterna 1 och 3 fastställa de regionala allmänna jakttiderna och de föreskrifter som gäller för hela jaktsäsongen.

9 Klagandena har inför Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto gjort gällande att enligt de allmänna jakttider som fastställts av Regione Veneto var jakt tillåten på vissa fågelarter som inte förekom bland de arter som var uppräknade i bilaga 2 till direktivet, utan att det för den skull var möjligt att i dessa fall åberopa den möjlighet att medge undantag som anges i artikel 9 i detta direktiv, eftersom de särskilda tvingande anledningar som kan göra att ett sådant undantag är befogat inte förelåg och varken hade granskats eller befunnits föreligga på ett lämpligt sätt.

10 Enligt den nationella domstolen skall den omtvistade rättsaktens giltighet inte bedömas direkt utifrån direktivet, eftersom lag nr 157 har trätt emellan vilken har en anpassningsfunktion, men också fungerar som filter, och att det numera enbart är i denna som kriterier anges för bedömning av giltigheten av administrativa rättsakter som har utfärdats med stöd av denna lag. Enligt den hänskjutande domstolen följer av detta att de omtvistade allmänna jakttidernas lagenlighet endast är beroende av artikel 18 i lag nr 157 och att det inte är möjligt att direkt åberopa de förteckningar som förekommer i de bilagor som därigenom införlivats med den interna rättsordningen.

11 Den italienska domstolen har i övrigt angivit att den nationella lagstiftaren uppenbarligen inte har bedömt att dess utrymme för skönsmässiga bedömningar påverkas av artikel 9 i direktivet, eftersom den genom att använda sig av möjligheten att medge undantag som ges i denna artikel, men utan att uttryckligen ange detta, har lagt ett antal fågelarter som enligt direktivet inte får jagas till förteckningen i artikel 18 i lag nr 157.

12 Då Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto anser att det för målets avgörande är nödvändigt med en tolkning av artikel 9 i direktivet har den beslutat förklara målet vilande och i en begäran om förhandsavgörande ställt frågan "om det enligt artikel [9] i direktiv 79/409/EEG krävs att italienska staten genom en uttrycklig bestämmelse eller åtgärd (beroende på om lagstiftnings-eller administrativa åtgärder tillämpas) skall ange att de särskilda anledningarna som anges i det ovannämnda direktivet föreligger?"

Förutsättningarna för sakprövning

13 Federcaccia har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande skall avvisas på den grunden att den fråga som ställts av den nationella domstolen avser de italienska införlivandebestämmelsernas förenlighet med artikel 9 i direktivet, snarare än tolkningen av denna artikel.

14 Denna invändning kan inte godtas. Det följer av själva lydelsen av beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen begär att domstolen skall göra en tolkning av artikel 9 i direktivet. Domstolen skall, då en begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse, avgöra målet i princip utan att närmare undersöka de bakomliggande omständigheter som föranlett den nationella domstolen att ställa frågan och att tillämpa den gemenskapsrättsliga bestämmelse som domstolen har ombetts att tolka (se dom av den 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 och C-197/89, Rec. s. I-3763, punkterna 35 och 39).

15 Det förhåller sig annorlunda enbart i de fall då det antingen framgår att förfarandet enligt artikel 177 i fördraget missbrukas och att förfarandet i själva verket leder till att domstolen dömer på grundval av en konstruerad rättstvist, eller då det är uppenbart att den gemenskapsrättsliga bestämmelse som domstolen ombetts tolka inte är tillämplig (se domstolens dom i ovannämnda målet Dzodzi, punkt 40). Detta är inte fallet i förevarande mål.

16 Frågan skall således besvaras.

Tolkningsfrågan

17 Genom den fråga som har ställts, ombeds domstolen i huvudsak att ange på vilka villkor medlemsstaterna enligt artikel 9 i direktivet får medge undantag från det allmänna förbud om jakt på skyddade arter som följer av artiklarna 5 och 7 i detta direktiv.

18 Det bör inledningsvis anmärkas att det ankommer på den nationella domstol som skall tolka och tillämpa den nationella rätten, i synnerhet bestämmelser i en nationell lag som stiftats särskilt för att genomföra ett gemenskapsdirektiv, att göra allt som är möjligt för att mot bakgrund av direktivets lydelse och syfte uppnå det resultat som åsyftas i detta och på så sätt handla i enlighet med artikel 189 tredje stycket i fördraget (domar av den 10 april 1984, Von Colson och Kamann, 14/83, Rec. s. 1891, punkt 26, och av den 14 juli 1994, Faccini Dori, C-91/92, Rec. s. I-3325, punkt 26).

19 Det skall därefter erinras om att i de fall då gemenskapens institutioner genom att utfärda direktiv har ålagt medlemsstaterna att uppträda på ett visst sätt, skulle den ändamålsenliga verkan av en sådan rättsakt vara försvagad om rättssubjekten vore förhindrade att åberopa den och de nationella domstolarna inte kunde ta den i beaktande såsom en del av gemenskapsrätten (dom av den 19 januari 1982, Becker, 8/81, Rec. s. 53, punkt 23). I alla de fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på innehållet förefaller att vara ovillkorliga och tillräckligt precisa, har enskilda rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen mot medlemsstatens samtliga myndigheter, dels då direktivet inte har införlivats med den nationella rätten inom tidsfristerna, dels då det inte har införlivats på ett korrekt sätt (dom av den 22 juni 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Rec. s. 1839, punkterna 29 och 30). I övrigt har den nationella domstol som inom ramen för sin behörighet skall tillämpa de gemenskapsrättsliga bestämmelserna en skyldighet att säkerställa bestämmelsernas fulla verkan genom att vid behov ex officio underlåta att tillämpa de nationella bestämmelser — även senare antagna sådana — som står i strid med

gemenskapsrätten utan att begära tillåtelse och utan att invänta att bestämmelserna upphävs genom att nya bestämmelser träder i kraft eller att något annat konstitutionellt förfarande tillämpas (domar av den 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, Rec. s. 629, och av den 4 juni 1992, Debus, C-13/91 och C-113/91, Rec. s. I-3617, punkt 32).

20 För att besvara den ställda frågan skall det först noteras att domstolen i dom av den 27 april 1988, kommissionen mot Frankrike (252/85, Rec. s. 2243, punkt 5), avseende direktiv redan har fastställt att det för införlivandet av gemenskapsbestämmelserna med nationell rätt inte krävs att dessa bestämmelser formellt och ordagrant återges i en uttrycklig, särskild bestämmelse, utan att det är tillräckligt att det föreligger en generell rättslig ram, om det därigenom på ett effektivt sätt säkerställs att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt. Ett korrekt införlivande är därför av särskild betydelse i ett fall som detta där förvaltningen av det gemensamma arvet har anförtrotts medlemsstaterna på deras respektive territorium.

21 Det skall även påpekas att domstolen avseende möjligheten att medge undantag från den stränga regleringen av jakten och andra begränsningar och förbud som anges i artiklarna 5, 6 och 8 i direktivet, som artikel 9 i detta direktiv hänvisar till, har betonat att denna möjlighet är underkastad tre villkor. För det första skall en medlemsstat begränsa undantagen till fall då det inte föreligger någon annan lämplig lösning. För det andra skall undantaget vara grundat på minst en av de anledningar som framgår av den uttömmande uppräkningen i artikel 9.1 a—c. För det tredje skall undantaget uppfylla de särskilda formkrav som uppräknas i punkt 2 i denna artikel, vilka syftar till att begränsa undantagen till vad som är absolut nödvändigt och till att möjliggöra kommissionens övervakning. Denna artikel innebär således stora möjligheter att medge undantag från den allmänna skyddsregleringen, men enbart i konkreta enskilda fall och för att uppfylla klart definierade behov och situationer (domar av den 8 juli 1987, kommissionen mot Belgien, 247/85, Rec. s. 3029, punkt 7, och kommissionen mot Italien, 262/85, Rec. s. 3073, punkt 7).

22 Det har i detta hänseende särskilt angivits att inom området för skyddet för vilda fåglar skall kriterierna, enligt vilka medlemsstaterna kan medge undantag från de

förbud som anges i direktivet, återges i de särskilda nationella bestämmelserna (dom av den 15 mars 1990, kommissionen mot Nederländerna, C-339/87, Rec. s. I-851, punkt 28).

23 Det skall för övrigt noteras att domstolens dom i det ovannämnda målet, kommissionen mot Italien hade att uttala sig om tolkningen av artikel 9 i direktivet med avseende på en nationell bestämmelse om jakt enligt vilken regionerna själva kunde styra, eller genom en särskild föreskrift ge tillstånd till, arrangemang för fångst och hållande i fångenskap, vilket för tiden utanför jaktsäsongen även avsåg flyttfågelarter, och att bland de fåglar som fick jagas enligt denna lag fastställa vilka som fick användas som levande lockbete vid jakt och i icke yrkesmässiga syften på festivaler och traditionella marknader. I denna dom fann domstolen dels att den aktuella bestämmelsen saknade hänvisning till artikel 9.1 i direktivet enligt vilken ett undantag från artiklarna 7 och 8 i direktivet endast får ske om det inte finns någon annan lämplig lösning, dels att det i den förstnämnda bestämmelsen i strid med kraven i artikel 9.2 i direktivet inte angavs vare sig vilka medel, arrangemang eller metoder som får användas för fångst eller för vilka tider och områden dessa undantag får göras och inte heller vilka arter som var föremål för undantag. Domstolen fastställde att då kriterierna och villkoren som anges i artikel 9.2 i direktivet inte angavs i den ifrågavarande bestämmelsen, och regionerna genom bestämmelsen inte heller ålades att följa dessa kriterier och villkor, innebar denna ett moment av rättslig osäkerhet i fråga om vilka skyldigheter regionerna skall respektera i sina föreskrifter. Det var därför inte i enlighet med artikel 9.1 c säkerställt att fångsten av vissa fågelarter var begränsad till ett litet antal, att jaktperioden inte i onödan sammanföll med de perioder som anges i direktivet i syfte att skapa ett särskilt skydd och att medlen, arrangemangen och fångstmetoderna inte var storskaliga och icke-selektiva eller sådana som kan orsaka lokal utrotning av en art. Domstolen drog slutsatsen att de avgörande delarna av artikel 9 i direktivet inte på ett fullständigt, klart och entydigt sätt hade införlivats med den italienska lagstiftningen (domstolens dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 39).

24 Det är även fastställt att en nationell föreskrift enligt vilken jakt på vissa arter i princip är tillåten, utan hinder av förekomsten av nationella bestämmelser om motsatsen, inte uppfyller de krav på skydd som ställs i direktivet och står i strid med principen om rättssäkerhet (dom av den 17 januari 1991, kommissionen mot Italien, C-157/89, Rec. s. I-57, punkterna 16 och 17).

25 Således uppfyller inte en nationell föreskrift, enligt vilken jakt på vissa fågelarter som inte förekommer i förteckningen i bilaga 2 är tillåten utan att kriterierna för undantaget anges eller att regionerna på ett klart och precist sätt åläggs att beakta och att tillämpa dessa kriterier, de villkor som uppställts för de undantag som anges i artikel 9 i direktivet.

26 Med hänsyn till vad som ovan anförts skall frågan i begäran om förhandsavgörande besvaras så, att artikel 9 i direktivet skall tolkas så, att den innebär att medlemsstaterna får medge undantag från det allmänna förbudet mot jakt på skyddade arter som följer av artiklarna 5 och 7 i detta direktiv, endast genom bestämmelser som innehåller en tillräckligt detaljerad hänvisning till de anledningar som anges i punkt 1—2 i denna artikel.

Rättegångskostnader

27 De kostnader som har förorsakats Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 27 maj 1993 förts vidare av Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto — följande dom:

Artikel 9 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar skall tolkas så, att den innebär att medlemsstaterna får medge undantag från det allmänna förbudet mot jakt på skyddade arter som följer av artiklarna 5 och 7 i detta direktiv, endast genom bestämmelser som innehåller en tillräckligt detaljerad hänvisning till de anledningar som anges i punkt 1—2 i denna artikel.

Edward Puissochet Moitinho de Almeida

Gulmann Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 mars 1996.

R. Grass

Justitiesekreterare

D.A.O. Edward

Ordförande på femte avdelningen